

На правах рукописи



БАБИЧ Ирина Владимировна
ФОРМИРОВАНИЕ ДОЛГОВОЙ ПОЛИТИКИ И
УПРАВЛЕНИЕ ВНУТРЕННИМ ДОЛГОМ
СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ

Специальность: 08.00.10 - "Финансы, денежное обращение и кредит"

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Саратов - 2013

Работа выполнена в ФГБОУ ВПО "Саратовский государственный социально-экономический университет".

Научный руководитель - д-р экон. наук, профессор
Кириллова Ольга Святославовна

Официальные оппоненты - д-р экон. наук, профессор
Ильина Лариса Владимировна,
ФГБОУ ВПО "Саратовский государственный
социально-экономический университет",
профессор кафедры денег и кредита
- канд. экон. наук, доцент
Коротина Виктория Леонидовна,
Поволжский институт управления
имени П.А.Столыпина - филиал ФГБОУ ВПО
"Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте
Российской Федерации", зав. кафедрой
финансов, кредита и налогообложения

Ведущая организация - ФГАОУ ВПО "Волгоградский государственный университет"

Защита состоится 29 января 2013 года в 15⁰⁰ час. на заседании диссертационного совета Д 212.241.03 при Саратовском государственном социально-экономическом университете по адресу: 410003, Саратов, Радищева, 89, Саратовский государственный социально-экономический университет, ауд. 843.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Саратовского государственного социально-экономического университета.

Автореферат разослан 28 декабря 2012 года.

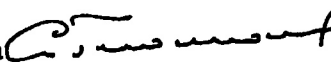
НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000673864

Ученый секретарь

диссертационного совета

 Богомолов
Сергей Михайлович

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Разразившийся в 2008 году финансово-экономический кризис неблагоприятно отразился на долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации. Сложность и масштабность задач в сфере социально-экономической политики, зависимость от мировых цен на нефть и конъюнктуры финансового мирового рынка, снижение поступлений в доходную часть бюджета, ограниченность в финансовых ресурсах предопределили роль государственных заимствований как основного источника финансирования возникающего дефицита бюджета как Российской Федерации, так и ее регионов.

Особенно остро проблема наращивания заимствований проявилась на региональном уровне. Начиная с 2008 года, наблюдается тенденция роста государственного долга субъектов РФ, наибольший прирост величины которого сложился в 2009 году и составил 48,4%. В результате такого наращивания заимствований расходы на обслуживание государственного долга субъектов РФ уже в 2010 году оцениваются вдвое выше, чем в 2009 году. За последние пять лет долг субъектов РФ вырос практически в 3,5 раза. На этом фоне долговая нагрузка на региональные бюджеты, понимаемая как отношение государственного долга субъекта РФ к доходам бюджета субъекта РФ без учета безвозмездных поступлений, в среднем выросла более, чем в два раза, а в 15 регионах - в десять раз. Такая ее величина не является критической, но способствует возникновению риска ликвидности исполнения бюджета субъектами РФ особенно у тех субъектов, у которых удельный вес государственного долга в налоговых и неналоговых доходах бюджета составляет более 50%. Нерациональное и необоснованное увеличение долговой нагрузки при отсутствии механизмов предотвращения и снижения рисков управления государственным долгом является бесперспективной и опасной политикой.

В условиях ограниченности собственных ресурсов и высокой стоимости привлекаемых заимствований формирование и реализация эффективного механизма управления ими становится основой сохранения финансовой устойчивости, стабильности функционирования и стратегического развития административно-территориальных единиц России. Непродуманная долговая политика является потенциальным источником экономических и политических рисков, что отражается на взаимосвязи с вопросами экономической безопасности.

Фактическое же исполнение бюджетов субъектов РФ и предусмотренные плановые показатели на перспективу позволяют судить о неизбежности обращения к долговым обязательствам и развитию внутреннего долгового рынка, как абсолютного приоритета государственной долговой политики на среднесрочный период.

Учитывая возможность повторения кризисных ситуаций, в ближайшей перспективе будут действовать жесткие ограничения, связанные с неблагоприятной ситуацией в мировой экономике. В этой связи активное использование государственных заимствований возможно только в том случае, когда имеются четкие

правила управления государственным долгом, подразумевающие полный контроль над долговой нагрузкой в любой момент времени и позволяющие оценить качество и эффективность принимаемых органами государственной власти управленческих решений в процессе реализации долговой политики при обращении к новым заимствованиям.

В настоящее время система управления государственным долгом преимущественно носит противоречивый и хаотичный характер, что выражается в одновременном желании органов государственной власти, с одной стороны, сдерживать рост государственного долга и добиться его снижения, а с другой стороны, принятием трехлетних бюджетов с перспективой роста государственного долга.

Таким образом, в сложившейся ситуации особое значение и актуальность приобретает дальнейшее исследование вопросов связанных с управлением государственным долгом в части осуществления новых заимствований в рамках реализации долговой политики в соответствии с долгосрочной концепцией социально-экономического развития отдельных территорий, которые впоследствии должны привести к разработке управленческих решений в части формирования поведенческой модели создания оптимальной структуры государственного долга с наименьшей стоимостью.

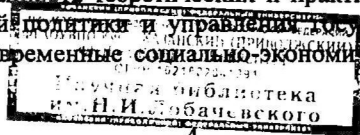
Степень разработанности проблемы. В последнее десятилетие проблемам управления государственным долгом уделялось пристальное внимание.

Зарождение теоретических воззрений на проблему роли государственного долга и причин обращения к нему рассматривали в своих работах такие классики экономической мысли, как А. Вагнер, А. Гельд, Г. Дитцель, Дж. Кейнс, К. Маркс, Ф. Небениус, Дж. фон Нейман, Д. Рикардо, А. Смит и др. Среди отечественных исследователей огромный вклад в изучение теории государственного долга внесли такие российские ученые, как М.И. Боголепов, Д.М. Львов, А.А. Никитский, И.Х. Озеров, М.Ф. Орлов и др., труды которых актуальны и в настоящее время.

В современных условиях вопросы изучения теории государственного долга раскрываются в работах Б.И. Алехина, Р. Барро, Ю.Я. Вавилова, С.В. Гарькавого, Ю.А. Данилова, А.Ю. Жигаева, Ю.А. Крохиной, А.В. Мартыанова, Е.В. Покачаловой, Л.И. Ушвицкого и М.М. Ульянецкого, которые посвящены анализу состава и структуры государственного долга РФ, оценке методов управления им.

Развитие производственных и экономических отношений в обществе, возникновение новых социальных и политических явлений, расширение круга предоставляемых органам государственной власти полномочий предопределили большой научный интерес к проблемам управления государственным долгом, изучению методологических и методических особенностей региональной долговой политики, которые нашли свое отражение в работах А.П. Вавилова, А.В. Дорождеева, В.А. Кабашкина, Л.Н. Лыковой, Л.В. Стахович, Л.Ю. Рыжановской и др.

Несмотря на многогранность теоретических и практических подходов к изучению вопросов долговой политики и управления государственным долгом на уровне субъектов РФ, современные социально-экономические условия диктуют



необходимость изучения методики принятия решений в процессе управления государственным долгом в рамках осуществляемой долговой политики, направленных на выявление возможностей оптимизации структуры государственного долга и выявления его возможного предельного размера для соответствующей административно-территориальной единицы. При этом в существующих методиках не разработаны основные подходы к оценке качества и эффективности осуществляемой долговой политики. Также требуют дополнительного исследования вопросы по выявлению возможностей осуществления новых заимствований, ориентированных на структурирование низкорискового долгового портфеля региона.

Актуальность темы, степень ее научной разработки и практической значимости определили выбор темы, цели и задачи диссертационного исследования.

Цель и задачи исследования. Цель диссертационного исследования состояла в разработке теоретических и методологических подходов к формированию долговой политики и управлению внутренним долгом субъектов Российской Федерации.

Для реализации поставленной цели потребовалось решить ряд взаимосвязанных задач, определивших логику диссертационного исследования и его структуру:

- проанализировать существующие теоретические подходы к сущности и содержанию государственного долга;
- выявить новые классификационные признаки государственного долга в контексте реализации процессов управления им;
- сформировать поэтапную модель процесса управления государственным долгом в формате основных его этапов: привлечение, погашение и обслуживание;
- раскрыть основные механизмы долговой политики в части формирования стратегических и тактических мероприятий, выявить особенности региональной долговой политики;
- исследовать причины изменения динамики государственного долга в субъектах РФ;
- выявить основные тенденции формирования и проведения долговой политики на уровне субъекта РФ;
- раскрыть проблемные аспекты управления государственным долгом и выявить пути возможного решения и их совершенствования;
- сформировать основные направления снижения уровня долговой нагрузки и увеличения долгового потенциала;
- разработать методику оценки качества и эффективности долговой политики.

Предметом исследования выступила совокупность финансовых отношений, возникающих в процессе формирования и реализации долговой политики регионов и управления государственным внутренним долгом.

Объектом исследования стал государственный внутренний долг субъектов РФ.

Методологической основой исследования послужил диалектический подход, раскрывающий возможности исследования долговой политики и методов управления внутренним долгом субъектов Российской Федерации. В процессе исследования использовались такие общенаучные методы и приемы как научная аб-

стракция, анализ и синтез теоретического и практического материала, методы группировки, сравнения, формализации, графического представления и др. Системный подход к предмету исследования позволил выявить существующие связи и взаимозависимость между осуществлением долговой политики и процессом управления государственным долгом. Анализ статистических данных произведен с применением методов группировки, выборки, сравнения и обобщения, что позволило комплексно исследовать динамику основных показателей государственно-го долга.

Теоретическую базу диссертационного исследования составили фундаментальные и прикладные научные труды зарубежных и отечественных ученых в области формирования теории и практики управления государственным долгом, научные исследования, посвященные проблемам осуществления долговой политики на региональном уровне.

Информационной базой работы послужили законодательные акты РФ, нормативно-правовые акты исполнительных и представительных органов государственной власти субъектов РФ, содержащие методические и концептуальные подходы к государственному долгу субъекта РФ и осуществлению долговой политики, материалы, отчетно-аналитическая информация Министерства финансов РФ и Федерального казначейства, представленные на их сайтах, данные Федеральной службы государственной статистики, а также материалы периодической печати, информация из справочных правовых систем, интернет-ресурсы, материалы научно-практических конференций и собственные расчеты автора.

Научная новизна проведенного исследования в целом заключается в постановке, теоретическом обосновании и решении комплекса вопросов, связанных с разработкой методологических подходов и научно-практических рекомендаций по малоисследованной в российской науке проблеме долговой политики и управления внутренним долгом субъекта Федерации.

Наиболее существенные результаты диссертационного исследования заключаются в следующем:

- предложена расширенная трактовка государственного долга как показателя накопленной задолженности и суммы, возникающей в результате отношений по привлечению органами государственной власти (органами местного самоуправления) на условиях платности, срочности и возвратности свободных денежных средств у физических и юридических лиц как на территории страны, так и за ее пределами, в виде предусмотренных законом соответствующей территории долговых обязательств, формирующих государственный долговой портфель, направляемых на финансирование дефицита бюджета и (или) погашение долговых обязательств с целью достижения сбалансированности и устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации;

- раскрыто содержание понятия "государственный долговой портфель"; систематизированы и уточнены подходы к классификации государственно-го долга на основе стоимости займа и его обслуживания, условий привлечения и погашения долговых обязательств, степени их риска, места в структуре долгового портфеля, а также участия в процессе управления;

- дана характеристика управления государственным долгом как системно-непрерывного процесса отбора форм заимствований органами государственной власти путем привлечения, обслуживания и погашения долговых обязательств с целью формирования и структурирования оптимального долгового портфеля на основе оценки рискованности, цены и сроков заимствований долговых обязательств. Предложена модель финансового управления государственным долгом в разрезе трех основных операций: привлечение, погашение и обслуживание;

- обобщены, систематизированы и представлены в комплексе организационные основы формирования долговой политики как непрерывно процесса разработки стратегии по управлению государственным долгом и тактических мероприятий по ее реализации в целях поддержания объема долга на экономически безопасном уровне с учетом диверсификации временной структуры долга на перспективу.

- определены основные положительные и отрицательные тенденции управления государственным долгом формирующие приоритетные направления развития долгового рынка в субъектах Российской Федерации в целях планирования долговой политики регионов, в частности развитие внутренней инфраструктуры долгового рынка, удорожание стоимости заемных ресурсов, низкая ликвидность бюджетов субъектов РФ, пиковые нагрузки погашения, зависимость от рефинансирования;

- обобщены, уточнены и дополнены существующие приемы снижения уровня долговой нагрузки субъектов РФ в оптимизации структуры государственного долга;

- разработаны основы моделирования процесса формирования долговой политики региона с использованием стратегического маневрирования (миссия, цели, задачи, условия и инструментарий долговой политики);

- раскрыто содержание и предложена методика оценки показателя долгового потенциала бюджетов с целью выявления предельно возможных сумм заимствований с учетом рисков долговых обязательств;

- разработана система показателей оценки качества управления внутренним долгом субъектов РФ, включающая группы показателей оценки долговой нагрузки, долговой устойчивости и долгового потенциала.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в обобщении и развитии положений финансовой науки в части вопросов государственного долга, разработки теоретико-методологических основ управления внутренним долгом субъектов Федерации. Представленные в диссертации теоретические положения о содержании долговой политики, государственного долга в целом и составляющих его структурных элементов (номинальной суммы долговых заимствований, суммы основного долга и стоимости его обслуживания) могут использоваться при управлении бюджетным процессом на федеральном и региональном уровнях, а также в учебном процессе при преподавании финансовых и налоговых дисциплин студентам вузов, а также повышении квалификации и профессиональной переподготовки государственных и муниципальных служащих.

Практическая значимость результатов, полученных в ходе проведенного диссертационного исследования, заключается в том, что предложенные в работе методологические и методические подходы, механизмы могут использоваться органами государственной законодательной и исполнительной власти при формировании долговой политики государства и отдельных его субъектов. В частности, это касается моделирования процессов формирования долговой региональной политики, а также конкретных механизмов оценки качества управления внутренним долгом субъектов РФ.

Апробация работы. Основные теоретические и практические положения диссертации были доложены, обсуждены и получили апробацию в статьях и выступлениях на международных научно-практических конференциях, проходивших в Москве, Йошкар-Оле, Пензе и Саратове в 2010-2012 гг.

Наиболее существенные положения и результаты исследования нашли свое отражение в 9 публикациях автора общим объемом 4,1 п.л., из них 3 статьи объемом 1,5 п.л. - в изданиях, рекомендованных ВАК.

Предлагаемые автором практические рекомендации по адаптации механизма стратегического маневрирования в рамках развития инфраструктуры регионального долгового рынка, нацеленные на сдерживание роста объема государственного внутреннего долга субъекта РФ, а также система индикаторов мониторинга оценки качества и эффективности процесса управления внутренним государственным долгом субъекта РФ нашли применение в деятельности Министерства финансов Саратовской области и Счетной палаты Саратовской области. Отдельные разработки и результаты диссертационного исследования использованы Научно-внедренческим центром АНО "Международный исследовательский институт" (г. Москва). Выполненные научные разработки также используются в учебном процессе в Саратовском государственном социально-экономическом университете. Практическое использование результатов исследования подтверждено справками о внедрении.

Объем и структура работы. Цель и задачи исследования определили структуру диссертационной работы и приложений. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

В первой главе "Теоретические основы управления государственным долгом и долговой политики на уровне субъектов РФ" исследуются отношения по формированию государственного долга, его структуры на основе использования портфельного подхода, раскрывается финансовый механизм управления государственным долгом на этапах привлечения, обслуживания и погашения долговых обязательств, рассматриваются вопросы формирования стратегических и тактических направлений осуществления долговой политики, производится анализ основных индикаторов ее оценки.

Во второй главе "Характеристика региональной долговой политики в РФ: основные тенденции, проблемы и перспективы" дается оценка состояния долговой политики регионов РФ в отношении определения размеров и структуры государственного внутреннего долга бюджетов территорий, характеризуется динамика

его изменений, рассматривается структура долговых портфелей субъектов РФ, в том числе дается характеристика основных тенденций их оптимизации.

В третьей главе "Развитие механизмов управления внутренним государственным долгом субъектов Российской Федерации" разработана модель управления внутренним долгом в части формирования оптимальной структуры долгового портфеля, снижения уровня долговой нагрузки; сформирована модель оценки качества и эффективности долговой политики регионов на основе показателей долговой нагрузки, долговой устойчивости и долгового потенциала.

В заключении изложены основные выводы и предложения по результатам проведенного исследования.

Список использованной литературы содержит 205 источников. В работе 6 приложений, 3 таблицы и 21 рисунок. Объем диссертации составляет 192 страниц.

ОСНОВНЫЕ ИДЕИ И ВЫВОДЫ ДИССЕРТАЦИИ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

Результаты диссертационного исследования представлены в трех группах взаимосвязанных между собой научно-практических проблем.

Первая группа проблем, поднимаемых в диссертации, связана с уточнением, дополнением и сведением в единый комплекс теоретических и организационно-методологических основ системы управления государственным внутренним долгом при осуществлении долговой политики.

На основе обобщения и анализа теоретических взглядов о роли и сущности государственного долга в работе предложено авторское понимание его сущности посредством совокупности долговых обязательств, выступающих в качестве финансово-кредитных долговых инструментов. Долговое обязательство отражает сумму задолженности, вытекающую из договорных условий, которыми предусмотрен порядок погашения и размер стоимости их использования согласно сроку предоставления заемных средств.

Анализ соотношения и причинно-следственной связи возникновения государственного долга через призму государственного кредита, заимствований и долговых обязательств позволяет сделать вывод, что государственный (муниципальный) долг представляет собой показатель накопленной задолженности и суммы, возникающей в результате отношений по привлечению органами государственной власти (органами местного самоуправления) на условиях платности, срочности и возвратности свободных денежных средств у физических и юридических лиц как на территории страны, так и за ее пределами, в виде предусмотренных законом соответствующей территории долговых обязательств формирующих государственный долговой портфель, направляемых на финансирование дефицита бюджета и (или) погашение долговых обязательств с целью достижения сбалансированности и устойчивости исполнения бюджета.

Наиболее полно структурное представление о государственном долге отражает такой термин, как "государственный долговой портфель", представляющий совокупность долговых обязательств, сгруппированных по срокам погашения и стоимости их обслуживания, выраженный в удельных весах соотношения рыночных

и нерыночных долговых инструментов с учетом рискованности и влияния на рост задолженности в целом. Такой подход вызван необходимостью оптимизировать структуру государственного долга посредством выявления непосредственной динамики соотношения таких показателей как сумма привлекаемого обязательства и его стоимость, с точки зрения соотношения в такой пропорции, чтобы выбор будущей структуры долга отвечал текущей ситуации на рынке с учетом таких факторов как неопределенность и риски.

На основе систематизации и анализа существующих подходов к классификации государственного долга в работе предлагается ряд дополнительных видов классификации, представленных на рис.1. Предлагаемая совокупность классификационных признаков нацелена на выявление оптимальности и сочетаемости долговых обязательств в процессе управления ими.



Рис. 1. Классификация государственного долга

Управление государственным долгом в работе рассматривается как непрерывный процесс отбора форм заимствований через осуществление органами государственной власти в пределах возложенных на них полномочий мероприятий по привлечению, обслуживанию и погашению долговых обязательств с целью формирования и структурирования долгового портфеля, оптимального по критериям рискованности, цены и сроков заимствований. Реализацией данного подхода является соответствующий механизм управления государственным долгом (рис. 2).



Рис. 2. Механизм управления государственным долгом

Следующим этапом проводимого исследования стала разработка вопросов долговой политики, которая определяется как процесс разработки стратегии по управлению государственным долгом и тактических мероприятий по ее реализации в целях поддержания объема долга на экономически безопасном уровне с учетом диверсификации временной структуры долга. Содержание и структура долговой политики представлена в виде модели на рис. 3.

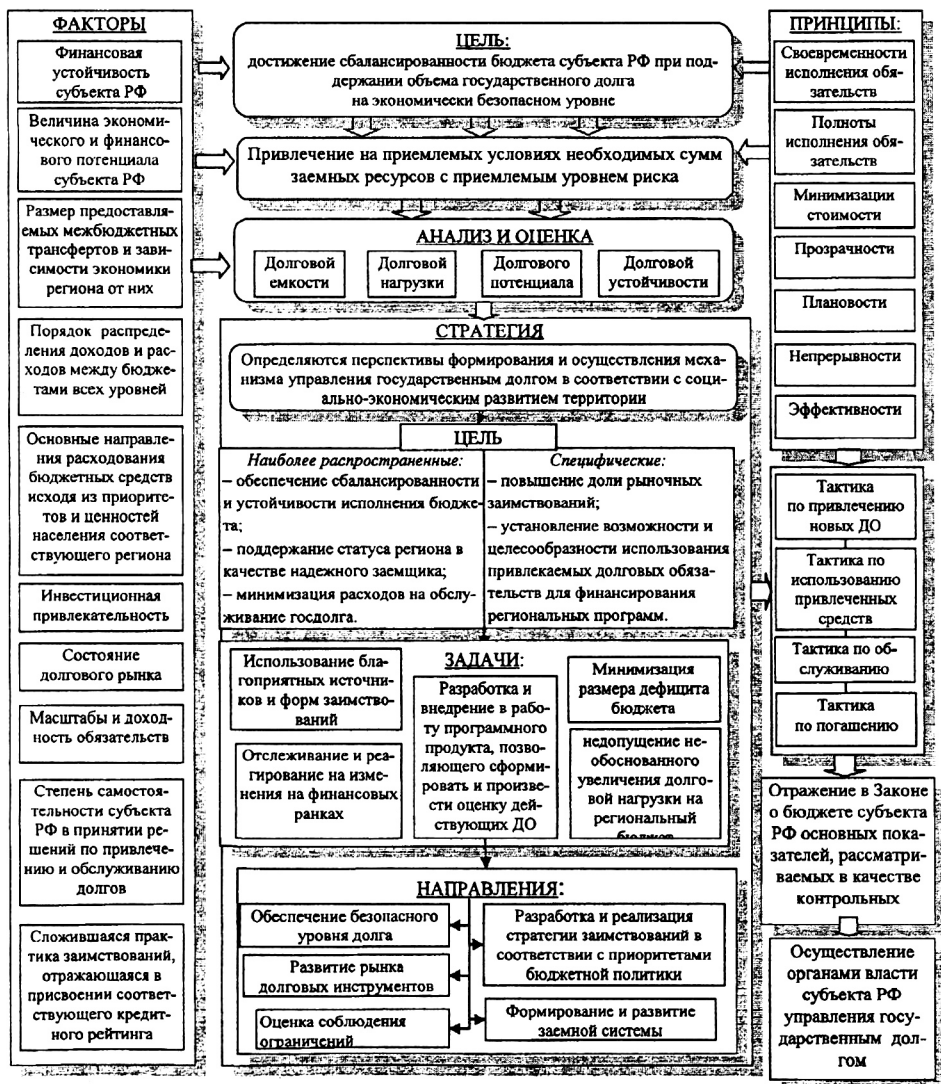


Рис. 3. Содержание и структура долговой политики субъектов РФ

Вторая группа разрабатываемых в диссертации проблем связана с анализом структуры, стоимости и динамики внутреннего государственного долга субъектов РФ, влияющих на осуществление новых заимствований в процессе проведения долговой политики.

На основе исследования отчетов об исполнении субъектов РФ в части динамики соотношения таких основных показателей как доходы и расходы бюджета в разрезе субъектов РФ, дефицит и источники финансирования дефицита бюджета в разрезе субъектов РФ, а также, изучив динамику изменения размера государственного долга по субъектам РФ за предшествующие пять лет, выявлены положительные и отрицательные тенденции по осуществлению долговой политики субъектами РФ. В качестве положительных тенденций можно отметить увеличение сроков и расширение целей предоставления бюджетных кредитов, погашение и списание задолженности прошлых лет (централизованные кредиты 1992-1994 гг.), что позволяет существенно сократить величину государственного долга. Негативные тенденции связаны: с ограниченной гибкостью и предсказуемостью в части доходов и расходов бюджета (высокая волатильность налога на прибыль организаций и цикличность доходов бюджета наряду с снижением доли предоставляемых межбюджетных трансфертов одновременно с повышением зарплат и социальных расходов); с нечетким разграничением полномочий в рамках осуществляемых бюджетных реформ между уровнями власти без закрепления конкретных источников их финансирования, либо осуществления финансирования с задержкой, то есть обязанность финансирования федеральных программ без получения адекватных источников финансирования; с сокращением капитальных расходов особенно в кризисный период, обуславливает их рост в будущие периоды; низкая ликвидность и кредитоспособность отдельных субъектов РФ; с использованием краткосрочных заимствований; отсутствие альтернативных вариантов источников погашения дефицита бюджета; слабое развитие фондового рынка субфедеральных заимствований; с неинвестиционным использованием привлекаемых долговых обязательств; с пролонгацией ранее предоставленных бюджетных кредитов, что является в свою очередь критерием снижения кредитоспособности для кредиторов; с вынужденной корректировкой программ заимствований, исходя из состояния и выстраивания расходных обязательств бюджета в совокупности с планируемыми доходными источниками его финансирования; с осуществлением вынужденного рефинансирования задолженности. Сохранение подобных негативных тенденций нашло отражение в законодательстве субъектов РФ о бюджете, что подтверждается прогнозируемым увеличением государственного внутреннего долга субъектов РФ за 2012 год на 23,6%, за 2013 год - на 17,5% по отношению к 2011 году и за 2014 году - на 34,2% по отношению к 2011 году.

Проблемы с ликвидностью, высокие расходы на обслуживание и погашение государственного долга и, соответственно, зависимость от рефинансирования останутся ключевыми факторами кредитного риска для многих субъектов РФ в среднесрочной перспективе, что позволяет сформировать следующие перспективные направления долговой политики субъектов (рис.4).

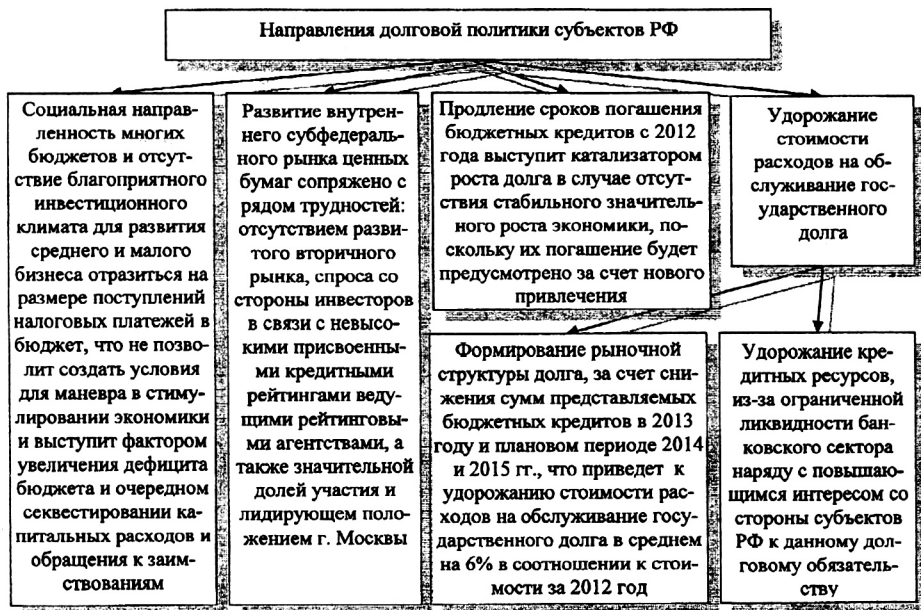


Рис. 4. Перспективные направления долговой политики субъектов РФ

Согласно проведенному исследованию основная нагрузка по погашению долговых обязательств в виде банковских кредитов и ценных бумаг приходится на 2014 год, что непосредственно отразится, в случае отсутствия стабильного экономического роста и при условии пролонгирования бюджетных кредитов, на построении новой долговой пирамиды или так называемого нового витка операций по перекредитовке и реструктуризации задолженности. Учитывая объем принятых социальных обязательств, дальнейшая реализация долговой политики будет осуществляться в условиях жестких финансовых ограничений.

Аналитическое обобщение теоретических и методологических предложений субъектов, позволяет выделить следующий перечень осуществляемых мероприятий, направленных на снижение долговой нагрузки с целью проведения эффективной долговой политики: 1) проведение инвентаризации действующих долговых обязательств; 2) мониторинг показателей по предельным ограничениям, установленным Бюджетным кодексом РФ; 3) введение субъектами РФ собственных ограничений; 4) своевременное погашение и обслуживание бюджетных кредитов, предоставленных бюджетами другого уровня, и кредитов банков; 5) мониторинг хода исполнения обязательств принципалом по предоставленной государственной гарантии; 6) установление моратория на предоставление гарантий на определенный период времени; 7) сокращение привлечения кредитов (бюджетных кредитов и кредитов от кредитных организаций) для финансирования дефицита бюджета; 8) осуществление заемщиком мониторинга индикативных ставок; 9) применение ин-

струментов сокращения стоимости обслуживания государственного долга; 10) обеспечение опережающего снижения темпов роста государственного долга по отношению к темпам роста налоговых и неналоговых доходов бюджета с последующей стабилизацией соотношения указанных темпов; 11) уменьшение размеров государственного долга за счет получения дополнительных доходов; 12) контроль за состоянием дебиторской и кредиторской задолженности; 13) поддержание присвоенного кредитного рейтинга с перспективой его повышения.

Третья группа проблем связана с совершенствованием процесса управления внутренним государственным долгом на уровне субъекта РФ с использованием критериального подхода, позволяющего выявить направления применения различных методов и инструментов на каждом этапе с точки зрения проведения качественной и эффективной долговой политики в сложившихся социально-экономических условиях.

В ходе проводимого в данном направлении исследования были определены основные перспективы развития управления государственным долгом (рис. 5). При этом преследовалась цель формирования оптимальной структуры долгового портфеля субъекта РФ с учетом возможностей минимизации расходов по обслуживанию государственного долга.



Рис. 5. Основные направления совершенствования управления внутренним долгом субъекта Федерации

В качестве основного инструмента достижения указанных результатов предлагается использовать механизм взаимодействия между стратегией и бюджетным

планированием, представляющий собой "стратегическое маневрирование" заключающееся в изменении структуры долгового портфеля в сторону преобладания нерыночных инструментов, что в условиях стабильности экономики региона направлено на проведение активной целенаправленной трехлетки по снижению объема долга и оптимизации его структуры через создание благоприятного инвестиционного климата. Осуществление новых привлечений предполагается направлять на инвестиционные цели для увеличения доходных поступлений в бюджет, с одновременным осуществлением мероприятий по повышению эффективности расходования бюджетных средств. В качестве основополагающего правила моделирования процесса управления выделено, что уточнение показателей программ государственных внутренних заимствований не должно приводить к увеличению верхнего предела государственного долга, дефицита бюджета и расходов на обслуживание государственного долга, предусмотренные законом о бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Контрольным мероприятием исполнения в данном случае будет являться мониторинг динамики изменения уточнений вносимых в бюджет с первоначальной его редакцией, что позволит выявить отклонения и судить о качестве осуществляемого прогнозирования, как основного этапа структурирования долгового портфеля.

В ходе проведенного исследования сформирована система оценки качества и эффективности осуществляемой долговой политики в процессе управления государственным долгом, позволяющая оценить: 1) долговую нагрузку; 2) долговой потенциал; 3) долговую устойчивость.

Оценка долговой нагрузки направлена на выявление зависимости исполнения бюджета от заемных средств и включает в себя систему таких показателей как: 1) отношение суммы расходов на обслуживание государственного долга и сумм погашения за вычетом тех сумм, осуществляемых путем их перекредитования, к налоговым и неналоговым доходам бюджета, что показывает фактическое отвлечение бюджетных средств на исполнение обязательств; 2) удельный вес рефинансируемых долговых обязательств в налоговых и неналоговых доходах бюджета; 3) отношение объема государственных заимствований в финансовом году ко всем капитальным расходам бюджета; 4) удельный вес долга имеющего высокий риск рефинансирования; 5) равномерность распределения во времени расходов на погашение государственного долга субъекта РФ за последние три года; 6) доля выплат по среднесрочным и долгосрочным долговым обязательствам в объеме государственного долга; 7) доля краткосрочных заимствований и его среднее значение за три года; 8) доля просроченных долговых обязательств.

Оценка долговой устойчивости направлена на выявление возможностей по экономии бюджетных средств за счет снижения как самой величины государственного долга, так и расходов на его обслуживание, оптимизации структуры государственного долга субъекта РФ и оценке соблюдения требований установленных БК РФ, и включает в себя систему таких показателей: 1) экономически безопасный уровень долга как удельный вес долга в налоговых и неналоговых доходах бюджета; 2) доля рыночного долга; 3) удельный вес бюджетных кредитов в структуре государственного долга; 4) наличие долговых обязательств в иностранной валюте; 5) удельный

вес государственных гарантий в структуре государственного долга; 6) отношение величины государственного долга к внутреннему региональному продукту (ВРП), в том числе и на душу населения; 7) динамика изменения кредитного рейтинга; 8) коэффициент маневрирования как отношение суммы расходов на обслуживание, прогнозируемой при осуществлении структурных изменений, к величине фактически запланированных расходов на обслуживание государственного долга; 9) отношение чистого привлечения к сложившемуся дефициту бюджета.

В диссертации впервые вводится в научный оборот и раскрывается содержание понятия "долговой потенциал субъекта РФ", который предлагается рассматривать с одной стороны как максимальную возможность по привлечению долговых обязательств с учетом осуществляемого погашения до достижения предельно допустимого объема государственного долга, установленного ограничениями БК РФ, а с другой стороны как максимально возможную сумму погашения долговых обязательств без обращения к процедурам рефинансирования или реструктуризации задолженности с целью выявления перспектив снижения величины государственного долга.

Определение долгового потенциала в части расчета максимально возможного объема привлечения новых долговых обязательств с учетом ограничения, установленного статьей 106 БК РФ, следует рассчитывать как сумма предельно установленного Бюджетным кодексом РФ размера дефицита бюджета субъекта РФ и чистого заимствования по долговым обязательствам, рассчитанного на основе плановых показателей, установленных законом о бюджете субъекта РФ, за вычетом сумм планируемого возврата денежных средств по предоставленным бюджетным кредитам муниципальным образованиям с учетом сумм исполненных гарантий за счет бюджета субъекта РФ.

Определение максимально возможных объемов погашения следует определять как сумма разницы налоговых и неналоговых доходов бюджета и расходов бюджета за вычетом расходов бюджета, осуществляемых за счет субвенций, и доходов от продажи акций, полученной экономии за счет повышения эффективности бюджетных расходов и сумм доходов, полученных сверх установленных законом о бюджете субъекта РФ, за вычетом суммы погашения долговых обязательств срок по которому наступает в данном периоде.

Полученная положительная величина свидетельствует о возможности проведения процедур долгосрочного погашения, а отрицательная - о необходимости применения методов реструктуризации и перекредитования.

В качестве дополнительных оценочных критериев в данной группе показателей предлагается рассчитывать: 1) показатель технической способности органов государственной власти субъекта РФ выполнять обязательства по имеющимся долговым обязательствам после осуществления текущих обязательных денежных расходов, что свидетельствует о достаточности/недостаточности денежных средств на погашение долговых обязательств в анализируемом периоде; 2) коэффициенту покрытия, который определяется как отношение привлеченных долговых обязательств к погашенным, что свидетельствует о построении долговой пирамиды и повышении зависимости бюджета от долговых обязательств; 3) коэффициент оцен-

ки ликвидности как отношение суммы остатков средств на счетах по учету средств бюджета по состоянию на 1 января расчетного года, остатков невыбранных кредитных ресурсов по состоянию на 1 января расчетного года и величины резерва к сумме планируемых (утвержденных) расходов на обслуживание и погашение государственного долга в расчетном году.

В результате состояние долгового потенциала региона и его долговой нагрузки во многом будут зависеть от: улучшения социально-экономических показателей субъекта РФ; анализа чувствительности заимствований к рыночным параметрам; степени выявления и возможности со стороны органов государственной власти предупреждать и просчитывать потери, связанные с наступлением незапланированных сценарных развитий; оптимальности формирования структуры государственного долга; доступности внутреннего долгового рынка и спроса со стороны кредиторов; улучшения инвестиционного климата и привлечения в регион большого количества инвесторов.

СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Статьи в рецензируемых научных журналах и изданиях:

1. *Бабич И.В.* Классификация государственного долга как элемент формирования эффективной долговой политики государства // Вестник ПАГС. 2011. №3 (28) - 0,5 п.л.
2. *Бабич И.В.* Методы управления государственным долгом // Вестник СГСЭУ. 2011. №5 (39). - 0,5 п.л.
3. *Бабич И.В.* Необходимость эффективной региональной долговой политики как основа качества системы управления // Вестник СГСЭУ. 2012. №3 (42). - 0,5 п.л.

Статьи и тезисы докладов в других изданиях:

4. *Бабич И.В.* Кредитные ресурсы, как одна из составляющих государственного долга субъекта Российской Федерации/ Финансы, налоги и кредит: сборник научных трудов. - Саратов, 2010. - 0,3 п.л.
5. *Бабич И.В.* Проблемы долговой политики регионов./ Модернизация экономики и общества: новое качество развития: сборник научных трудов по итогам НИР СГСЭУ в 2010 году: в 2 ч. / Саратовский государственный социально-экономический университет. - Саратов, 2011. Ч.2. - 0,4 п.л.
6. *Бабич И.В.* Государственный долг как инструмент балансированности и устойчивости бюджетной системы. // Общественные науки. 2012. №1. - 0,8 п.л.
7. *Бабич И.В.* К вопросу о роли государственных заимствований в сбалансированности бюджетов субъектов РФ / Совершенствование теории и методологии финансов и налогообложения, Международная научно-практическая конференция (2012; Йошкар-Ола) / Приволжский научно-исследовательский центр. - Йошкар-Ола: Коллоквиум, 2012. - 0,4п.л.

8. *Бабич И.В.* О необходимости формирования системы управления государственным долгом. / Человек. Культура. Общество: сборник статей IV Международной научно-практической конференции. - Пенза: Приволжский Дом знаний. 2012. - 0,4 п.л.

9. *Бабич И.В.* Перспективы снижения долговой нагрузки региональных бюджетов / Модернизация экономики и общества: новое качество развития: сборник научных трудов по итогам НИР СГСЭУ в 2011 году: в 2 ч. / Саратовский государственный социально-экономический университет. - Саратов, 2012. Ч.2. - 0,3 п.л.

Автореферат

Подписано в печать 27.12.2012 г.

Бумага типогр. №1

Печать офсетная

Заказ 488

Формат 60x84 ¹/₁₆

Гарнитура "Times"

Уч.-изд. л. 1,0

Тираж 100 экз.

Издательский центр Саратовского
государственного социально-экономического университета.
410003, Саратов, Радищева, 89.

